Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

34 106

Wijziging van de Wet openbaarheid van bestuur in verband met aanvullingen ter voorkoming van misbruik

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 31 maart 2015

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met zeer veel belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij zijn verheugd dat de regering aan dit misbruik op zo kort mogelijke termijn paal en perk wil stellen, maar hebben nog wel een tweetal vragen. De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel; zij begrijpen de noodzaak van het wetsvoorstel, maar voelen daarbij ook wel enige terughoudendheid. De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel en hebben naar aanleiding daarvan nog enkele vragen en opmerkingen. De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben met name een aantal vragen over nut en noodzaak van het voorliggende voorstel. De leden van de D66-fractie hebben met dubbele gevoelens kennis genomen van het wetsvoorstel en hebben in dat kader enige vragen. De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel; zij ondersteunen de stelling dat misbruik moet worden aangepakt, maar stellen vragen over de proportionaliteit en de neveneffecten van het voorstel. De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennis genomen van het wetsvoorstel. Gelet op het initiatiefvoorstel dat een der leden van die fractie heeft ingediend waarin misbruik van de Wob ook wordt aangepakt, hebben deze leden nog enkele vragen over het wetsvoorstel. De leden van de SGP-fractie steunen het doel van het wetsvoorstel, maar hebben nog wel een aantal vragen.

Het doet mij genoegen te kunnen constateren dat de fracties die inbreng hebben geleverd allemaal de noodzaak zien om misbruik van de dwangsomregeling bij Wob-verzoeken een halt toe te roepen en in die zin het doel van het wetsvoorstel steunen. Veel fracties stellen de vraag of met afschaffing van de dwangsom bij Wob-verzoeken ofwel de toegang tot overheidsinformatie voor de welwillende Wob-verzoekers mogelijk wordt beperkt ofwel onvoldoende drukmiddelen overblijven voor het tijdig

kst-34106-6
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

beslissen op Wob-verzoeken. Ik bedank de fracties voor hun bijdrage en hoop met deze nota afdoende antwoord op hun vragen te geven.

In deze nota is de indeling van het verslag, die zo veel mogelijk aansluit bij de indeling van de memorie van toelichting, gevolgd. De beantwoording wordt gegeven mede namens de Minister-President, de Minister van Algemene Zaken.

De leden van de VVD-fractie vragen of er nog alternatieven zijn om de overheid aan te zetten tot tijdig beslissen.

Uit het oogpunt van goed bestuur en kwaliteit van dienstverlening is het van belang dat steeds zo spoedig mogelijk op verzoeken om overheidsinformatie wordt beslist. Dat uitgangspunt is ook neergelegd in artikel 6, eerste lid, van de Wob, waarin is bepaald dat een bestuursorgaan zo spoedig mogelijk op het verzoek om informatie beslist. Met het wegvallen van de dwangsomregeling in het kader van de Wob vervalt één van de middelen om de besluitvorming te versnellen. Zoals ook in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is uiteengezet, is de regering van oordeel dat een ander en effectief instrument om de besluitvorming te versnellen voor handen blijft, te weten de regeling van afdeling 8.2.4a van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Deze regeling betreft het rechtstreeks beroep dat kan worden ingesteld bij de bestuursrechter tegen het niet tijdig nemen van een besluit. De rechter beoordeelt in het kader van deze procedure of de beslistermijn inderdaad is overschreden. Dat is als regel eenvoudig vast te stellen. In die gevallen waarin het bedrag van de dwangsom te laag is in verhouding tot de belangen die het bestuursorgaan doen talmen, zal het beroep op de rechter ook een effectiever middel kunnen zijn dan de dwangsomregeling. De door de rechter op te leggen dwangsom is immers in beginsel niet begrensd, terwijl de op grond van de dwangsomregeling te verbeuren dwangsom in een periode van 6 weken kan oplopen tot maximaal 1.260 euro. Daarnaast wordt met het project Prettig Contact met de Overheid ook ingezet op een informele aanpak en vlotte afhandeling van Wob-verzoeken. Ook zal ik in mijn contacten met bestuursorganen en koepelorganisaties nadrukkelijk aandacht besteden aan het gegeven dat in het belang van een goede en democratische bestuursvoering steeds zo spoedig mogelijk moet worden beslist op verzoeken om informatie.

2. Voorgeschiedenis

De leden van de PvdA-fractie vragen of in de op pagina 4 van de memorie van toelichting aangehaalde recente uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State of andere recente jurisprudentie een beeld aan het ontstaan is over wanneer een Wob-verzoek evident een ander doel dient dan het verkrijgen van informatie, en zo ja, wat de huidige stand van de jurisprudentie is ten aanzien van dat beeld.

De jurisprudentie op grond van de Wob op basis van uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 19 november 2014[1] en recente uitspraken van rechtbanken[2], is sterk casuïstisch. De genoemde uitspraken leren dat aan de omstandigheden van het geval steeds beslissende betekenis toekomt. Uit deze uitspraken kan wel worden afgeleid dat uit de inhoud van een verzoek of de wijze waarop een verzoek wordt ingediend de vraag naar misbruik van recht kan rijzen. Daarbij kan de deskundigheid en handelwijze van (de gemachtigde van) verzoeker een rol spelen. Het is moeilijk aantoonbaar wanneer het de verzoeker evident niet om de gevraagde informatie te doen is en het sterk

[1] ABRvS 19 november 2014, nr. 201311752/1/A3, ECLI:NL:RVS:2014:4129.

casuïstische karakter van de jurisprudentie op grond van de Wob brengt daarin weinig verandering.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom het zo lang heeft geduurd voordat de regering het voorliggende wetsvoorstel bij de Kamer heeft ingediend.

In 2011 heeft het vorige kabinet een wetsvoorstel aangekondigd waarin – onder meer – een anti-misbruikbepaling was opgenomen. Uit de in 2012 gehouden internetconsultatie is naar voren gekomen dat bestuursorganen voor alles behoefte bleken te hebben aan een specifieke maatregel waarbij een halt wordt toegeroepen aan het indienen van Wob-verzoeken die gericht zijn op het innen van dwangsommen. De toen voorgestelde bepaling werd daarvoor niet toereikend geacht. De zorgvuldigheid gebood vervolgens nader onderzoek. Kort voor de zomer van 2013 heb ik uw Kamer bericht over nader onderzoek naar de effecten van – onder meer – de Wet dwangsom.[3] Daarbij is ook het gesignaleerde misbruik van de Wet dwangsom bij met name de Wob betrokken. Begin 2014 is dit onderzoek aan uw Kamer gezonden.[4] Mede op basis van dit onderzoek heeft het kabinet geoordeeld dat maatregelen wenselijk zijn en wetgevingstraject voorbereid en in procedure gebracht.

De leden van de D66-fractie krijgen graag toegelicht waarom de regering niet de verdere behandeling van de Wet open overheid heeft afgewacht en de dwangsomregeling daaruit heeft gelicht voor zelfstandige behandeling.

De regering heeft de behandeling niet afgewacht gelet op de urgentie van de aanpak van het misbruik. Onderzoek bevestigt dat sommige bestuursorganen geconfronteerd worden met omvangrijk misbruik en dat maatregelen dringend gewenst zijn.[5] Daarnaast ligt er een breed gesteunde motie van de leden Fokke (PvdA) en Taverne (VVD) waarin de regering uitdrukkelijk om maatregelen wordt gevraagd.[6] Omdat het een in omvang beperkt voorstel is, is het zeer wel mogelijk dat dit beperkte wetsvoorstel sneller zal worden aangenomen en tot wet wordt verheven dan het meer uitgebreide initiatiefwetsvoorstel dat op onderdelen fundamenteel andere keuzes maakt dan in de Wob is neergelegd en dan ook beoogt de gehele Wob te vervangen. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, is uit onderzoek van SEO Economisch onderzoek[7] naar voren gekomen dat het misbruik op jaarbasis waarschijnlijk tussen de 8 en 14 miljoen euro bedraagt. Iedere week dat deze maatregelen eerder in werking treden, levert een besparing op tussen de 150.000 en 270.000 euro, zo volgt uit het rapport van SEO. Het onderhavige wetsvoorstel beperkt zich bovendien tot het op innen van

---

[2] Zie onder andere Rechtbank Rotterdam, 12 december 2013, nr. ROT-13_02157 – ROT-13_03989 – ROT-13_04152 – ROT-13_04319 – ROT-13_04374 – ROT-13_05429 – ROT-13_05827, ECLI:NL-:RBROT:2013:10241, Rechtbank Den Haag, 7 oktober 2014, nr. C/09/472238 / KG ZA 14–1012, ECLI:NL:RBDHA:2014:12223, Rechtbank Rotterdam 16-12-2014, ROT 14/3149, ECLI:NL-:RBROT:2014:9866 en over de veelschrijver in Dordrecht: Vzr. Rechtbank Rotterdam, 21 maart 2013, nr. C/10/419055 / KG ZA 13–161, AB 2013/151, ECLI:NL:RBROT:2013:BZ4905; Rechtbank Rotterdam, 19 december 2013, nr. DOR 12/1137, DOR 12/1138 en DOR 1/1139, ECLI:NL-:RBROT:2013:10159; Gerechtshof Den Haag, 28 januari 2014, nr. 200.125.835/01, AB 2014/197, ECLI:NL:GHDHA:2014:75 en Vzr. Rechtbank Rotterdam, 25 september 2014, nr. 458830 KG ZA 14–841, ECLI:NL:RBROT:2014:7826.

[3] Kamerstukken II 2012/13, 32 802, nr. 4.

[4] Kamerstukken II 2013/14, 33 750 VI, nr. 100.

[5] Kamerstukken II 2013/14, 33 750 VI, nr. 100.

[6] Kamerstukken II 2013/14, 33 750 VII, nr. 22.

[7] «Kosten en baten voor de overheid van wijzigingen van de Wet openbaarheid van bestuur», SEO Economisch onderzoek, Amsterdam, december 2013, p. 9 (bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 10).

dwangsommen gerichte misbruik van de Wob en interfereert verder niet met een eventuele latere aanvaarding van het initiatiefwetsvoorstel.

De leden van dezelfde fractie verzoeken ook in te gaan op het moment waarvoor gekozen is om het regeringsvoorstel in te dienen.

Het onderhavige wetsvoorstel is op 10 december 2014 ingediend. Eerder was niet mogelijk gezien de datum van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (3 december 2014) en de benodigde tijd voor het opstellen van het nader rapport en voor de aanbieding door de Koning. Een later moment van aanbieding was niet wenselijk, gegeven de urgentie van de problematiek.

De leden van de D66-fractie vragen voorts welke opties zijn overwogen om het misbruik te beperken.

In de memorie van toelichting zijn de diverse opties besproken die zijn overwogen om het op innen van dwangsommen gerichte misbruik tegen te gaan. Het gaat hierbij om mogelijkheden als het volledig afschaffen van de Wet dwangsom, een alternatieve aanwending van de dwangsom, een standaardformulier voor het indienen van Wob-verzoeken, de mogelijkheid van eenzijdige verlenging van de beslistermijn door het bestuursorgaan na overleg met de verzoeker, en maatregelen als het tijdelijk uitsluiten van misbruikers van het recht dat de Wob geeft, een algemene weigeringsgrond voor oneigenlijke Wob-verzoeken en meer actieve openbaarheid. Zoals in de memorie van toelichting nader uiteen is gezet, is het afschaffen van de Wet dwangsom naar het oordeel van de regering disproportioneel, kleven aan een alternatieve aanwending van de dwangsom aanzienlijke uitvoeringslasten, sluit een (dwingend voorgeschreven) standaardformulier niet aan bij het uitgangspunt dat een Wob-verzoek vormvrij is en gaat van de mogelijkheid van eenzijdige verlenging van de beslistermijn geen prikkel uit om snel te beslissen. Maatregelen als het tijdelijk uitsluiten van misbruikers van het recht dat de Wob geeft en een algemene weigeringsgrond voor oneigenlijke Wob-verzoeken, kunnen naar het oordeel van de regering slechts betrekking hebben op evidente gevallen van misbruik. Nu bij het op innen van dwangsommen gerichte misbruik het Wob-verzoek geheel niet gericht is op het verkrijgen van informatie, zal meer actieve openbaarheid geen invloed hebben op de omvang van het dat misbruik.

Deze leden vragen voorts in dat verband in het bijzonder waarom de beslistermijn niet van vier naar twee weken is verkort.

Gelijktijdig met de inwerkingtreding van de Wet dwangsom is de beslistermijn van de Wob verlengd van 2 naar 4 weken. De reden voor verlenging van de beslistermijn was dat de (korte) beslistermijn voor bestuursorganen vaak een knelpunt was, met name gelet op de complexiteit van de verzoeken. De invoering van de dwangsomregeling was enkel aanleiding om daar wat aan te doen.
Een verkorting van de beslistermijn zou thans voorbijgaan aan de ervaring van bestuursorganen dat zij steeds vaker te maken krijgen met omvangrijke en complexe verzoeken.[8] Dergelijke verzoeken vragen gelet op de zorgvuldigheid veel tijd en capaciteit, ongeacht de staat van de archivering. Een beslistermijn van maximaal 2 weken, met de mogelijkheid van 2 weken verdaging, volstaat dan niet. Een verkorting van de beslistermijn zou verwachtingen scheppen die niet kunnen worden waargemaakt. Dat zou ten onrechte afbreuk doen aan het vertrouwen in de overheid en zou

[8] Verzoeken waarin wordt gevraagd naar «alle documenten over een onderwerp, ongeacht de drager, dus ook e-mails, beeldmateriaal, databases etc.»

leiden tot een toenemend aantal juridische procedures over de beslistermijn.
Dat bestuursorganen enige tijd nodig hebben om op een Wob-verzoek te beslissen houdt verband met het feit dat Nederland- in tegenstelling tot andere landen- een informatiesysteem kent. De verzoeker noemt de bestuurlijke aangelegenheid en het bestuursorganen moeten alle documenten die onder het verzoek vallen opzoeken en aanleveren. De meeste andere landen in de wereld kennen een documentenstelsel. Bij een documentenstelsel ligt de verantwoordelijkheid voor het zoeken bij de burger. Die kan in een register opzoeken welke documenten hij wil hebben. Meer dan dat krijgt de burger niet, het bestuursorgaan hoeft niet zelf verder te zoeken naar andere documenten die mogelijk met het onderwerp verband houden. Dat maakt aanleveren binnen een korte periode veel eenvoudiger.

Deze leden willen eveneens weten op welke manier de regering voornemens is het uitgangspunt dat overheidsinformatie openbaar is beter in de praktijk tot uitdrukking te brengen.

Het kabinet zet in het kader van de Open Government Partnership (OGP) in op een meer open overheid met meer actieve openbaarheid. Zo is er in het kader van het actieplan Open Overheid een Leer- en Expertisepunt Open Overheid tot stand gebracht (zie www.open.overheid.nl). Dit Leer- en Expertisepunt biedt overheidsorganisaties tools en voorbeelden die behulpzaam zijn bij het opener maken van de eigen organisatie en draagt bij aan de beoogde opener organisatiecultuur. Daarnaast wordt met het project Prettig Contact met de Overheid het vertrouwen van burgers in de overheid verstrekt, onder meer door inzet op een informele aanpak en vlotte afhandeling van Wob-verzoeken. Op het gebied van Open Data wil ik snel na de zomer van 2015 op basis van een rijksbrede inventarisatie van beschikbare data een eerste versie van een nationale open data agenda (NODA) gereed hebben. Ook geeft het kabinet op zorgvuldige wijze invulling aan de moties van het lid Voortman (GroenLinks)[9] en van het lid Oosenbrug (PvdA)[10] over actieve openbaarmaking van informatie. Om de beleidsinspanningen voor een open overheid verder uit te bouwen, wordt in het kader van het OGP in dialoog met maatschappelijke organisaties en overheidsinstanties een nieuw actieplan opgesteld voor de jaren 2016/2017. De voorbereidingen daarvoor zijn reeds gestart. Zonder al teveel op de inhoud van dit plan vooruit te willen lopen, ligt het voor de hand dat, zoveel mogelijk aansluitend bij de informatiebehoeften van de samenleving, nieuwe informatiecategorieën worden benoemd die zich lenen voor actieve openbaarmaking.

De leden van de SGP-fractie vragen zich af of er ook na het van kracht worden van dit wetsvoorstel niet toch redenen zouden kunnen zijn om een verzoek tot informatie als kennelijk onredelijk te beschouwen. Zij vragen zich af of het niet in sommige gevallen denkbaar is dat een verzoek om informatie eerder gericht is op het frustreren van het ambtelijk apparaat dan op het werkelijk verkrijgen van informatie en vragen welke mogelijkheden er op dit moment zijn om dergelijke verzoeken niet te honoreren. Ook vragen zij of het niet wenselijk zou zijn om in ieder geval wel die mogelijkheid te hebben.

De Wob bevat op dit moment geen bepalingen over de behandeling van verzoeken om informatie die kennelijk onredelijk zijn. Ook in de Awb ontbreken dergelijke bepalingen. In een aantal zaken waarbij een verzoek om informatie gericht was op het frustreren van het ambtelijk apparaat

[9] Kamerstukken II 2013/14, 33 750 VII, nr. 31.
[10] Kamerstukken II 2014/15, 34 000 VII, nr. 14.

heeft de bestuursrechter het beroep niet-ontvankelijk verklaard vanwege misbruik van recht. Ook is een geslaagd beroep gedaan op de civiele rechter om vanwege misbruik van recht een verbod op te leggen om meer dan een door de rechter bepaald maximum aan verzoeken of beroepschriften in te dienen bij een bepaald bestuursorgaan, op straffe van forse dwangsommen of zelfs toepassing van lijfsdwang.
Zoals hiervoor in antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie al is aangegeven, wijst jurisprudentie, waarnaar in dat antwoord ook is verwezen, ook uit dat het veelal lastig aan te tonen is dat het de verzoeker evident niet om de gevraagde informatie te doen is. Een algemene maatregel om het op het frustreren van het ambtelijk apparaat gerichte misbruik aan te pakken, kan echter slechts zien op evidente gevallen, gevallen waarin het verzoek als *kennelijk* onredelijk kan worden beschouwd. Een bredere strekking zou de ongewenste consequentie hebben dat de toegang tot informatie zou kunnen worden beperkt. Gelet op de ontwikkelingen in de jurisprudentie ziet de regering thans geen aanleiding voor een dergelijke algemene maatregel voor evidente gevallen van misbruik.

De leden van de SGP-fractie vragen ook in hoeverre de uitspraak van de Raad van State van 19 november 2014 moet worden gezien als een incidentele uitzondering of als een route die vaker toegepast kan worden door gemeentebesturen of andere overheidsorganen. Zij vragen in hoeverre die mogelijkheid van niet-ontvankelijk verklaren van een verzoek, vanwege misbruik van het recht, afdoende geregeld is in de Algemene wet bestuursrecht en hoe vaak het voorkomt dat een beroep daarop bij de rechter niet slaagde, omdat de rechter er niet in mee wilde gaan. Zij vragen of de eisen niet zodanig streng zijn dat misbruik niet eenvoudig is aan te pakken.

Op grond van artikel 15 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek is misbruik van recht als bedoeld in artikel 13 van datzelfde boek 3 ook van toepassing buiten het vermogensrecht voor zover de aard van een rechtsbetrekking zich daartegen niet verzet. In de aangehaalde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak is geoordeeld dat de bestuursrechtelijke aard van een rechtsbetrekking, zoals bij een Wob-verzoek, zich niet verzet tegen toepassing van deze regel. De Afdeling bestuursrechtspraak concludeert in bedoelde uitspraak dat de bevoegdheid om bij de bestuursrechter beroep in te stellen, niet kan worden ingeroepen voor zover deze bevoegdheid wordt misbruikt. Als een bij de bestuursrechter ingesteld beroep misbruik van recht behelst, dan biedt de wetgeving een grondslag voor niet-ontvankelijkverklaring van dat beroep.
De Afdeling heeft daarbij benadrukt dat zwaarwichtige gronden vereist zijn voor het oordeel dat een rechtsmiddel niet-ontvankelijk is vanwege misbruik van recht, aangezien een dergelijke niet-ontvankelijkverklaring de betreffende burger de toegang tot de rechter ontzegt. Er moet volgens de Afdeling sprake zijn van een situatie waarin de rechten of bevoegdheden evident zijn aangewend zonder redelijk doel of voor een nader doel dan waartoe zij gegeven zijn en dat het aanwenden van die rechten of bevoegdheden blijk geeft van kwade trouw.
Gelet op de zware maatstaf die door de Afdeling wordt gehanteerd, kan geconcludeerd worden dat misbruik van recht een uitzonderlijke situatie is en niet snel wordt aangenomen. De bestuursrechter heeft tot op heden in een twintigtal uitspraken geoordeeld dat er geen sprake is van misbruik in het kader van de Wob. In deze uitspraken wilde de bestuursrechter niet meegaan in de aangevoerde argumenten met betrekking tot misbruik van recht. In de eerder aangehaalde uitspraak van 19 november 2014 heeft de Afdeling in rechtsoverweging 6.6 – 6.8 uiteengezet welke zeer uiteenlopende feiten en omstandigheden in deze zaak hebben bijdragen aan de conclusie dat misbruik van recht heeft plaatsgevonden. Daaruit kan echter

geen algemene lijn worden gedestilleerd, anders dan dat bet bestuursorgaan zorgvuldig aan de hand van de feiten en omstandigheden van het geval zal moeten onderbouwen dat sprake is van misbruik van recht.

3. Kern van de nieuwe regeling

De leden van de SP-fractie vragen de regering verder in te gaan op de mogelijkheid die de bestuursrechter heeft om geen vergoeding van griffiekosten of proceskosten vergoed te krijgen. Zij vragen hoe de regering kan garanderen dat goedwillende verzoekers hier wel voor in aanmerking komen.

Zoals hiervoor in antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie nog eens – in aanvulling op de memorie van toelichting, is uiteengezet, beoordeelt de bestuursrechter in het rechtstreeks beroep bij niet tijdig beslissen of de beslistermijn is overschreden. Dat is als regel eenvoudig vast te stellen, niet alleen door de rechter, ook door de Wob-verzoeker zelf. In voorkomend geval is het bestuursorgaan op grond van artikel 4:14 Awb ook verplicht de verzoeker erop te wijzen dat de wettelijke beslistermijn wordt overschreden. Is sprake van een gegrond beroep, dan is uitgangspunt dat het griffierecht en eventuele proceskosten worden vergoed. Op grond van het onderhavige voorstel leidt dit uitzondering indien 1) de verzoeker, gelet op de omvang van het verzoek, onvoldoende heeft meegewerkt aan het bereiken van overeenstemming over opschorting/uitstel van de beslistermijn (artikel 15a, derde lid, Wob), of 2) de wijze van indiening kennelijk heeft geleid tot overschrijding van de beslistermijn (artikel 15a, vierde lid, Wob).
De regering vermag niet in te zien dat in de situatie onder 2) sprake kan zijn van een goedwillende verzoeker als deze het bestuursorgaan houdt aan de wettelijke beslistermijn, terwijl het bestuursorgaan als gevolg van de wijze van indiening van het verzoek, dat verzoek niet als Wob-verzoek heeft herkend en dus niet tijdig op het verzoek heeft kunnen beslissen. Het niet tijdig kunnen nemen van een besluit is dan immers het gevolg van de wijze waarop een burger zijn verzoek heeft ingediend, waardoor het niet op het eerste gezicht als Wob-verzoek is herkend.
In de situatie onder 1) ligt er een zware bewijslast op het bestuursorgaan. Dat orgaan zal inzichtelijk moeten maken dat het in redelijkheid niet mogelijk is om op kortere termijn dan door het bestuursorgaan gesteld, op het verzoek te beslissen. Een goedwillende verzoeker zal openstaan voor overleg en zal ernaar streven er samen met het bestuursorgaan uit te komen. In dat geval is artikel 15a, derde lid, van de Wob niet van toepassing. Deze bepaling is bedoeld voor een Wob-verzoeker die zich onredelijk opstelt. Wat «onvoldoende meewerken» is en wat van de verzoeker minimaal mag worden verwacht in het overleg over opschorting van de beslistermijn is afhankelijk van de specifieke omstandigheden. Iemand die een omvangrijk verzoek indient, dient zich in ieder geval er van bewust te zijn dat hij niet het onmogelijke van het bestuursorgaan kan vragen. Hij zal open moeten staan voor een mogelijk ruimere beslistermijn en zal niet onwrikbaar kunnen vasthouden aan de wettelijke beslistermijn.
Aangezien de situaties omschreven in het voorgestelde artikel 15a niet zien op goedwillende verzoekers, zal gegrondverklaring van het beroep tegen niet tijdig besluiten gepaard gaan met vergoeding van het griffierecht en blijft de op grond van jurisprudentie gangbare veroordeling van het bestuursorgaan in de proceskosten op grond van artikel 8:75, eerste lid, van de Awb mogelijk.

De leden van de SP-fractie vragen zich verder af of overheden tijdig beslissen op Wob-verzoeken en of het risico niet aanwezig is dat overheden minder snel zullen gaan beslissen. Wordt dat risico volledig ondervangen door de voorgestelde aanvullende maatregelen?

Zoals reeds in de memorie van toelichting bij de Wet openbaarheid van bestuur is opgemerkt, is snelle informatieverstrekking wezenlijk voor het bereiken van de doelstelling van de Wob.[11] Artikel 6, eerste lid, van de Wob verplicht daarom de overheidsorganen zo spoedig mogelijk na indiening van het verzoek een beslissing te nemen. In die gevallen waarin het bedrag van de dwangsom te laag is in verhouding tot de belangen die het bestuursorgaan doen talmen, zal het beroep op de rechter ook een effectiever middel kunnen zijn dan de dwangsomregeling Zie hierover ook het antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie hiervoor. De maatregelen die aanvullend op het buiten toepassing verklaren van de Wet dwangsom zijn getroffen, hebben tot doel om andere wegen om alsnog dwangsommen te innen af te sluiten en zo een waterbedeffect te voorkomen. Zij hebben op zichzelf niet tot doel om tijdig het beslissen op Wob-verzoeken te bevorderen.

Deze leden vragen verder of er in de praktijk altijd overleg of motivering plaatsvindt wanneer tijdig beslissen niet mogelijk is?

Sommige Wob-verzoeken zijn zo complex of omvangrijk dat het bestuursorgaan, ook als het de organisatie rondom de behandeling van Wob-verzoeken goed op orde heeft, deze niet binnen de wettelijke beslistermijn op een zorgvuldige wijze zal kunnen afhandelen. Een bestuursorgaan zal de oplossing voor dreigende overschrijding van de termijn slechts kunnen zoeken in het motiveren van de termijnoverschrijding en het overleg met de verzoeker. Het is reeds daarom aannemelijk dat in de regel motivering en overleg plaatsvindt indien de beslistermijn dreigt overschreden te worden. Terzijde wordt hierbij opgemerkt dat indien partijen dat wensen, in dat overleg afspraken kunnen worden gemaakt over prioritering en fasering bij de behandeling van het verzoek. Daarbij kan de verzoeker desgewenst aangeven over welke informatie hij bij voorrang zou willen beschikken en kan het bestuursorgaan uit eigen beweging of op verzoek uitleggen over welke informatie betrekkelijk snel kan worden beslist en welke een langere beoordelingstijd vergt.

De leden van de SGP-fractie vragen of overheden zo verschillend zijn dat een standaardformulier onmogelijk is, zolang er maar ruimte is voor toelichtingen.

De regering heeft geoordeeld dat een standaardformulier voor het indienen van Wob-verzoeken geen volwaardig alternatief is voor onderhavige maatregelen. Ook indien voorschriften worden verbonden aan de wijze van indienen van een verzoek, blijven op innen van dwangsommen gerichte (omvangrijke) verzoeken mogelijk. Daarnaast zou een voorgeschreven wijze van indienen afbreuk doen aan de doelstelling van de Wob. Zoals reeds in de memorie van antwoord bij de Wob is opgemerkt schept een formeel vereiste van een schriftelijk verzoek immers een drempel.[12] Het staat bestuursorganen overigens vrij om – uit het oogpunt van dienstverlening en efficiënte afhandeling van de verzoeken – een (standaard)formulier aan te bieden voor het indienen van Wob-verzoeken.

[11] Kamerstukken II 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 27.
[12] Kamerstukken II 1987/88, 19 859, nr. 6, p. 24.

Deze leden vragen of het geen aanbeveling verdient om ten minste te bepalen dat bij een verzoek om openbaarmaking duidelijk moet worden weergegeven dat het om een verzoek om openbaarmaking gaat.

Aan het doen van een verzoek stelt de Wob geen formele eisen. Uitgangspunt is dat een Wob-verzoek vormvrij is. Het kan onder omstandigheden zeker voor een goede afhandeling van het verzoek dienstig zijn als een verzoeker uitdrukkelijk kenbaar maakt dat hij verzoekt om openbaarmaking van overheidsinformatie. Het voert naar het oordeel van de regering echter te ver om de behandeling van een verzoek afhankelijk te maken van een dergelijke formaliteit, temeer nu deze formaliteit geen effectieve rem is op het op innen van dwangsommen gerichte misbruik.

De leden van de SGP-fractie vragen zich af of artikel 15a niet teveel ruimte open laat voor mogelijkheden om via de rechter alsnog een poging te kunnen wagen om een dwangsom verbeurd te krijgen.

Artikel 15a bepaalt onder andere dat de bestuursrechter bij omvangrijke verzoeken en verzoeken die door de wijze van indiening door het bestuursorgaan kennelijk niet als Wob-verzoek worden herkend, een op het verzoek afgestemde termijn kan vaststellen waarbinnen het bestuursorgaan beslist. Op grond van artikel 8:55d, tweede lid, van de Awb blijft aan die uitspraak een dwangsom verbonden. Anders dan voorheen verbeurt het bestuursorgaan die dwangsom alleen als het niet beslist binnen de door de bestuursrechter vastgestelde redelijke, bij de omvang van het verzoek passende, termijn. Het is aan het bestuursorgaan om in de procedure voor de bestuursrechter te onderbouwen hoeveel tijd het nodig denkt te hebben om op het verzoek te beslissen. Als het bestuursorgaan alsnog er niet in slaagt om binnen de door de rechter vastgestelde termijn te beslissen, dan verbeurt het bestuursorgaan inderdaad alsnog een dwangsom. Uitgaande van een redelijke termijn die de rechter zal vaststellen, lijkt de kans op overschrijding van die termijn mij niet erg groot. Daarbij werpt de regeling van artikel 15a, derde en vierde lid, op grond waarvan de bestuursrechter kan afzien van griffierechtvergoeding en/of een proceskostenveroordeling bij – kort gezegd – niet-meewerkende verzoekers van omvangrijke verzoeken of verzoekers met verpakte verzoeken, een dam op tegen diegenen die enkel uit zijn op geld. Als bestuursorganen toch een dwangsom verbeuren door niet te beslissen binnen de door de rechter vastgestelde termijn, dan zal dat doorgaans terecht zijn. Mijns inziens is er dus niet teveel ruimte om alsnog via deze weg een dwangsom verbeurd te krijgen, zeker niet voor de welwillende burger.

De leden van de PvdA-fractie vragen op grond van welke criteria de rechter moet beoordelen of sprake is van «onvoldoende meewerken» aan het bereiken van overeenstemming over opschorting van de beslistermijn, in welk geval de bestuursrechter kan besluiten hem geen griffierechtvergoeding of proceskostenvergoeding te geven.

De vragen van de leden van de PvdA-fractie over de criteria op grond waarvan beoordeeld moet worden dat sprake is van «onvoldoende meewerken» en over wat van de verzoeker minimaal mag worden verwacht in het overleg over opschorting van de beslistermijn, zijn hiervoor reeds beantwoord bij vragen van de leden van de SP-fractie over goedwillende verzoekers.

De leden van de SGP-fractie vragen of er geen mogelijkheden zijn om bepalingen over opschorting aan te scherpen, zodat de gemeente zelf gemotiveerd aan kan geven waarom een beslissing over een omvangrijk verzoek om openbaarmaking langer duurt dan de wettelijke termijn.

De regering is van oordeel dat een aanscherping van de bepalingen over opschorting van de beslistermijn, waarbij het bestuursorgaan zelf gemotiveerd aan kan geven waarom de beslistermijn overschreden dreigt te worden en daarmee de beslistermijn wordt verlengd, onwenselijk is. Een dergelijke oplossing biedt bestuursorganen de ruimte om te dralen nu de voorgestelde mededeling geen besluit is waartegen bezwaar of beroep openstaat.[13]

Deze leden vragen ook hoe vaak nu reeds sprake is van een vorm van redelijk overleg bij overschrijding van de termijnen en in hoeverre het risico aanwezig is dat de mogelijkheid om alsnog een dwangsom verbeurd te krijgen via de rechter deze mogelijkheden voor redelijk overleg dwarsboomt.

Zoals hiervoor in antwoord op vragen van de leden van de SP-fractie reeds is opgemerkt, zal een bestuursorgaan de oplossing voor dreigende overschrijding van de termijn slechts kunnen zoeken in het motiveren van de termijnoverschrijding en het overleg met de verzoeker. Het is dan ook aannemelijk dat in de regel motivering en overleg plaatsvindt indien de beslistermijn dreigt overschreden te worden. De regering is van oordeel dat als in artikel 15a, derde lid, Wob voorgestelde maatregel zou ontbreken, het risico groot is dat degenen die uit zijn op het innen van dwangsommen het overleg niet serieus nemen en beroep zouden instellen om proceskosten te innen en een dwangsom verbeurd te krijgen.

4. Verhouding tot andere wetgeving

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of ik de mening deel dat vanaf het moment dat de aanhangige initiatiefwet Wet open overheid in werking is getreden en het principe geldt dat overheidsinformatie in principe openbaar is, verzoekers om informatie dan minder dan nu het geval is bij de Wob juridische middelen nodig hebben om informatie te verkrijgen.

In zijn algemeenheid kan niet gezegd worden dat de inwerkingtreding van het initiatiefwetsvoorstel ertoe leidt dat verzoekers minder dan nu het geval is, juridische middelen nodig hebben om informatie los te krijgen. Weliswaar wordt in het initiatiefvoorstel voorgeschreven dat meer informatie actief openbaar wordt gemaakt dan nu het geval is, maar aan de openbaarheid kunnen nog steeds beperkingen worden gesteld.
Ook aan de Wob ligt overigens het uitgangspunt van «openbaar, tenzij» ten grondslag. Het is juist dit uitgangspunt dat impliceert dat aan de openbaarheid (wettelijke) beperkingen worden gesteld. De huidige Wob kent het beginsel dat informatie – zodra dat in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering – actief openbaar moet worden gemaakt, voor zover daaraan geen (wettelijke) beperkingen in de weg staan (artikel 8 van de Wob). Andere legitieme belangen, zoals bijvoorbeeld de veiligheid van de staat, de opsporing van strafbare feiten, de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de bescherming van bedrijfsgeheimen, kunnen zwaarder wegen dan het belang van openbaarheid. Beperkingen kunnen ook gerechtvaardigd zijn omdat vertrouwelijkheid onder omstandigheden kan bijdragen aan een kwalitatief betere besluitvorming.

Daarom zal er op wettelijk niveau alsook in concrete gevallen voldoende ruimte moeten zijn om de verschillende randvoorwaarden en belangen voldoende tot hun recht te laten komen. Dit blijft ook zo als het initiatiefwetsvoorstel open overheid in werking treedt. Er zal ook in die situatie een afweging moeten worden gemaakt of bij de overheid berustende

[13] Zie in dit verband ABRvS 25 juli 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX2564.

informatie al dan niet openbaar gemaakt kan worden. In het geval informatie niet openbaar wordt gemaakt zullen er ook als het initiatiefvoorstel wet zou worden, net als onder het regime van de huidige Wob, juridische middelen nodig zijn om dergelijke besluiten ter toetsing aan de rechter te kunnen voorleggen. Voorts leidt het initiatiefwetsvoorstel er niet toe dat álle overheidsinformatie actief openbaar wordt gemaakt en zal er dus altijd behoefte blijven aan het indienen van een verzoek om informatie bij een bestuursorgaan.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe het onderhavige wetsvoorstel zich verhoudt tot het initiatiefwetsvoorstel van de leden Schouw en Voortman.

Het onderhavige wetsvoorstel betreft niet meer dan een beperkt voorstel met maatregelen tegen misbruik die worden ingebed in de huidige Wob. Deze maatregelen zijn ook opgenomen in het initiatiefwetsvoorstel. Dat voorstel heeft echter een veel bredere strekking; het betreft een algehele herziening van de huidige Wob.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de voornemens van de regering omtrent omtrent het beter laten functioneren van de Wet openbaarheid van bestuur en wijzen daarbij naar de praktijk in Scandinavië.

In antwoord op vragen van de leden van de D66-fractie is hiervoor reeds uiteengezet op welke manier het kabinet werkt aan een meer open overheid. Voordat duidelijk is wat we kunnen leren van de praktijk in bijvoorbeeld de Scandinavische landen moet eerst nog meer kennis worden verzameld. Het landennetwerk van het OGP biedt de mogelijkheid om deze kennis relatief gemakkelijk te verkrijgen. Vervolgens kan worden gekeken welke lessen in de Nederlandse context toepasselijk zijn. Overigens ben ik sowieso voornemens om onder andere met de VNG in gesprek te gaan over de uitvoeringspraktijk van de Wob.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen ook naar de visie van de regering op het verdrag van Tromsø en de verhouding van dit verdrag tot het huidige voorstel.

Zoals het vorige kabinet reeds uiteen heeft gezet, is uit de eerste inventarisatie van consequenties van ondertekening van het Verdrag van Tromsø gebleken dat door ondertekening niet veel zal wijzigen in de mate van openbaarheid in Nederland en de Wob reeds een goede basis vormt.
In het Verdrag van Tromsø kan een verzoek worden geweigerd als dat kennelijk onredelijk («manifestly unreasonable») is. In de toelichting bij artikel 5, vijfde lid, onder ii, van het Verdrag van Tromsø wordt als eerste voorbeeld van een kennelijk onredelijk verzoek gegeven een verzoek dat onevenredig veel zoekwerk of onderzoek zou vergen. Als tweede voorbeeld worden verzoeken genoemd die duidelijk verstorend/vexatoir («clearly vexatious») zijn, wat kan blijken uit het feit dat één of meer verzoeken de bedoeling hebben om het werk van de overheid te hinderen of uit het feit dat herhaalde verzoeken binnen een zeer kort tijdbestek worden gedaan door dezelfde verzoeker voor hetzelfde document. Het verdrag kent geen dwangsomregeling en ziet ook niet op maatregelen om misbruik daarvan tegen te gaan. Om die reden is het huidige voorstel naar mijn oordeel niet in strijd met het verdrag. Het verdrag maakt wel duidelijk dat een verzoek kan worden geweigerd als het kennelijk een ander doel heeft dan het verkrijgen van informatie. Ook bij het op het innen van dwangsommen gerichte misbruik van de Wob, waar het wetsvoorstel zich specifiek op richt, is sprake van een ander doel dan het verkrijgen van informatie. Evenals het vorige kabinet zal ook dit kabinet

totdat een definitief besluit is genomen over ondertekening van het verdrag geen voorstellen doen tot wijziging van de Wob die indruisen tegen de bepalingen in het verdrag van Tromsø.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waar de regering haar stelling op baseert dat het onderhavige wetsvoorstel gezien de beperkte omvang ten opzichte van de Wet open overheid sneller tot een wetswijziging zal komen.

De regering heeft slechts gesteld dat het mogelijk is dat het onderhavige wetsvoorstel eerder tot wet wordt verheven. Zie daarover ook het antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie over de reden waarom het initiatiefwetsvoorstel niet is afgewacht.

Deze leden vragen zich ook af of het gebruikelijk is dat delen van initiatiefwetten vanuit de Kamer als apart wetsvoorstel worden ingediend door de regering terwijl het initiatiefvoorstel reeds aanhangig is. Zij vragen zich af in welke mate de regering dit fatsoenlijk acht jegens de initiatiefnemers. Zij vragen ook waarom de regering «haast» op dit moment als een legitiem argument ziet voor het naast elkaar laten lopen van twee wetgevingstrajecten, terwijl er al jaren discussie bestaat over het misbruik van de Wob en de beoogde tijdswinst, indien deze met dit wetsvoorstel al bewerkstelligd zou worden, niet meer dan enkele weken zou bedragen. En hoe wegen de kosten van het tot stand komen van deze wet op tegen deze beoogde enkele weken tijdwinst?

Ook als er al een initiatiefwetsvoorstel aanhangig is, kan de regering, als daartoe aanleiding is, een eigen voorstel indienen. De regering is van oordeel dat sprake is van een bijzondere omstandigheden die haar ertoe gebracht hebben dit voorstel in te dienen. Die omstandigheden heb ik toegelicht in antwoord op vragen van de leden van de D66-fractie over de reden van indiening van dit voorstel en het niet afwachten van de behandeling van het initiatiefwetsvoorstel. De redenen waarom het voorliggende voorstel pas in 2014 werd ingediend na jaren van discussie over het misbruik van de Wob, heb ik reeds uiteengezet in antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie daarover. In antwoord op de genoemde vragen van de leden van de D66-fractie heb ik ook aangegeven dat elke week dat de maatregelen tegen misbruik eerder in werking treden, een voordeel oplevert tussen de 150.000 en 270.000 euro. De regering is van oordeel dat ook bij een beperkte tijdwinst dat voordeel al snel opweegt tegen de kosten van het onderhavige wetgevingstraject.

5. Vormgeving en keuzes

De leden van de SP-fractie vragen de regering een inschatting te maken van de uitvoeringskosten die samenhangen met het handhaven van de dwangsom waarbij deze wordt gestort in een fonds dat bijvoorbeeld ten goede komt aan de verbetering van de openbaarheid.

De dwangsomregeling verplicht het bestuursorgaan om de verschuldigdheid en de hoogte van de verbeurde dwangsom eigener beweging bij beschikking vast te stellen. Het bestuursorgaan zou vervolgens de dwangsom in het fonds moeten storten. Er zou dan op een of andere wijze gemonitord moeten worden dat de dwangsommen ook daadwerkelijk aan het fonds worden uitgekeerd. Aangezien alle bestuursorganen in Nederland te maken kunnen krijgen met een dwangsom wegens niet tijdig beslissen, zou van alle bestuursorganen in de gaten gehouden moeten worden of zij een dwangsom verschuldigd zijn en of zij die in het fonds storten. Het fonds zou derhalve over een uitgebreid ambtelijk apparaat moeten beschikken om informatie te vergaren over verschuldigdheid van

dwangsommen en zou, in gevallen waarin het bestuursorgaan de dwangsom niet betaalt, over moeten gaan tot aanmaning en invordering. Reeds daarmee zijn derhalve aanzienlijke uitvoeringslasten gemoeid. Voorts zouden de middelen uit het fonds aangewend moeten worden voor bijvoorbeeld verbetering van openbaarheid en transparantie bij de overheid. Daar is een bestuur (een zelfstandig bestuursorgaan) voor nodig dat beslist hoe het geld besteed gaat worden en dat zal daarover ook verantwoording moeten afleggen. Ook dit brengt uitvoeringskosten met zich mee, nog afgezien van het beleid van het kabinet om terughoudend te zijn met de instelling van nieuwe zelfstandige bestuursorganen.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn benieuwd of de regering het noodzakelijk acht om stappen te zetten richting een transparantere overheid, nu burgers een middel wordt ontnomen om overheden te dwingen tijdig te reageren op Wob-verzoeken. Deze leden vragen de regering of zij de mening is toegedaan dat het openstellen van de mogelijkheid tot directe toegang naar de bestuursrechter voldoende invulling geeft aan het streven naar een transparantere overheid, nu de dwangsomregeling vervalt.

Zoals in de memorie van toelichting reeds is opgemerkt is de regering van oordeel dat het wegvallen van de dwangsomregeling afdoende wordt gecompenseerd door een ander instrument om de besluitvorming te versnellen, te weten de regeling van afdeling 8.2.4a van de Awb inzake het rechtstreeks beroep dat kan worden ingesteld bij de bestuursrechter tegen het niet tijdig nemen van een besluit. In antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie en de leden van de SP-fractie, heb ik dat in deze nota nog eens nader uitgewerkt.
Daarnaast is de regering van oordeel dat aandacht voor een meer open overheid en snellere besluitvorming noodzakelijk is en blijft. Met acties in het kader van het Open Government Partnership richt Nederland zich specifiek op de bevordering van een transparante, faciliterende en responsieve overheid. Ik heb dat hiervoor reeds in antwoord op vragen van de leden van de D66-fractie nader uiteengezet.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering of zij van mening is dat onder andere het Verdrag van Tromsø verdere stappen tot transparantie noodzakelijk maakt, en dat dit ook aan zou sluiten bij wensen uit de maatschappij en de tijdsgeest.

Zoals hiervoor in antwoord op vragen van de leden van de ChristenUnie al is opgemerkt, is de regering van oordeel dat ondertekening van het Verdrag van Tromsø niet veel zal wijzigen in de mate van openbaarheid in Nederland. Dat neemt niet weg dat de regering – aansluitend bij de maatschappelijke opvattingen – van mening is dat verdere stappen naar een meer open overheid noodzakelijk zijn. Openbaarheid van overheidsinformatie biedt de mogelijkheid voor burgers en particuliere organisaties om deel te nemen aan besluitvormingsprocessen en vergroot de mogelijkheden tot het volgen en beoordelen van het handelen van de overheid. Zoals hiervoor reeds is opgemerkt in antwoord op vragen van de leden van de D66-fractie over het uitgangspunt dat overheidsinformatie openbaar is, richt Nederland zich in het kader van het Open Government Partnership specifiek op de bevordering van een meer open, faciliterende en responsieve overheid onder meer door actieve openbaarheid te bevorderen.

Ook vragen deze leden of het zetten van stappen tot meer openbaarheid van bestuur en een toegankelijke overheid niet dezelfde prioriteit verdient als het aanpakken van misbruik van de Wob.

De regering onderschrijft het standpunt dat het zetten van stappen tot een meer transparante en toegankelijke overheid evenzeer prioriteit verdient als het aanpakken van misbruik van de Wob. Hiervoor heb ik in antwoord op vragen van de leden van de D66-fractie al uiteengezet op welke wijze de regering op dit moment al een meer open, faciliterende en responsieve overheid bevordert.

6. Financiële gevolgen voor de overheid

De leden van de D66-fractie vragen zich af waarom het buiten toepassing verklaren van de dwangsomregeling er niet toe heeft geleid dat de wettelijke beslistermijn verkort wordt van vier naar twee weken. Bij de invoering van de regeling zijn die termijnen immers verlengd. Uit het door SEO Economisch onderzoek opgestelde rapport «Kosten en baten voor de overheid van wijzigingen van de Wet openbaarheid bestuur» blijkt bovendien dat het overgrote deel van de Wob-verzoeken een werklast van maximaal 10 werkdagen, twee weken dus, vereist. Zeker nu de standaard-termijn voor omvangrijke verzoeken nog verdubbeld kan worden.

De vraag waarom de wettelijke beslistermijn niet wordt verkort van vier naar twee weken is beantwoord bij een eerdere vraag van de leden van de D66-fractie.
Uit het eerder genoemde SEO onderzoek blijkt weliswaar dat het overgrote deel van de Wob-verzoeken een werklast van maximaal 10 werkdagen vereist, maar dit cijfer geeft niet weer hoe snel overheidsorganen Wob-verzoeken beantwoorden en dus binnen de beslistermijn blijven. De gegevens over de werklast zijn gebaseerd op het rapport Omvangrijke en Oneigenlijke Wob-verzoeken van Research en Beleid uit 2010[14] en zien op de periode 1 januari 2009 tot en met 30 juni 2010. De ervaring van bestuursorganen is inmiddels dat zij in toenemende mate te maken krijgen met omvangrijke en complexe verzoeken, waarvoor een beslistermijn van maximaal 4 weken (inclusief verdaging) niet volstaat. Op de reden waarom het buiten toepassing verklaren van de dwangsomregeling er niet toe heeft geleid dat de wettelijke beslistermijn verkort wordt van vier naar twee weken, ben ik reeds ingegaan in het antwoord op vragen daarover van de leden van dezelfde fractie eerder in dit verslag.

7. Lasten voor burgers en bedrijven

De leden van de SGP-fractie vragen aandacht voor het door Politie Nederland aangedragen punt van vergelijkbare problematiek bij de proceskostenvergoeding. Wordt er in de praktijk bij kleine zaken ook standaard een lagere proceskostenvergoeding toegekend?

Bij beroepen tegen het niet tijdig nemen van een besluit is het vaste jurisprudentie van alle bestuursrechters dat voor toekenning van een vergoeding voor professionele rechtsbijstand in beginsel de wegingsfactor «zeer licht» (factor 0,25) uit het Besluit proceskosten bestuursrecht (Bpb) wordt gehanteerd. Dit betekent dus dat de toegekende vergoeding slechts een kwart bedraagt van de normaliter geldende vergoeding. Zie bijv. ABRvS 27 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3201, waarin de Afdeling bestuursrechtspraak oordeelde dat de rechtbank in een beroepsprocedure tegen het niet tijdig beslissen door een korpschef op een bezwaarschrift in een Wob-zaak terecht de wegingsfactor «zeer licht» had gehanteerd. Deze jurisprudentielijn geldt overigens niet alleen voor niet tijdig beslissen in Wob-zaken, maar in alle zaken. Op dit punt kan de vraag van de leden van de SGP-fractie dus bevestigend worden beantwoord voor wat toekenning van proceskostenvergoedingen door de bestuursrechter betreft.

---

[14] bijlage bij Kamerstukken II 2010/11, 32 802, nr. 1.

Voor Wob-procedures als zodanig geldt geen lager tarief zoals dat wel het geval is voor bezwaarprocedures inzake besluiten genomen op grond van een wettelijk voorschrift inzake belastingen of de heffing van premies. Hiervoor is op basis van gegevens van de Belastingdienst over de gemiddelde daadwerkelijk gemaakte kosten een lager forfaitair bedrag vastgesteld. Dergelijke harde gegevens zijn echter voor Wob-zaken niet voorhanden. In het algemeen kan van procedures op grond van de Wob niet gezegd worden dat het zaken zijn die niet bewerkelijk en/of gecompliceerd zijn. Er zijn dan ook geen aanwijzingen dat in verband met de werkelijke kosten in zijn algemeenheid voor Wob-zaken een lager tarief geboden zou zijn.
Het gewicht van de zaak kan nader tot uiting worden gebracht in de wegingsfactoren. Voor zeer lichte zaken is dit als gezegd 0,25, voor lichte zaken 0,5. Indien in het desbetreffende specifieke geval gelet op de geringe bewerkelijkheid en gecompliceerdheid van de zaak sprake is van een lichte of zeer lichte zaak, kan een korting worden toegepast op het forfaitaire (standaard)bedrag. Zoals hiervoor is aangegeven gebeurt dit in procedures bij de bestuursrechter standaard voor beroepsprocedures inzake het niet tijdig nemen van een besluit.

8. Consultatie

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre het bestuursorganen vrij staat om zonder een wettelijke bepaling over een standaardformulier, zo'n formulier bij Wob-verzoeken voor te schrijven.

Op grond van artikel 4:4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) kan het bestuursorgaan dat bevoegd is op een aanvraag te beslissen, zoals een wob-verzoek, voor het indienen van aanvragen en het verstrekken van gegevens, en dus zonder dat daarvoor een wettelijke bepaling in de Wob nodig is, een formulier vaststellen. De omstandigheid dat een formulier beschikbaar kan worden gesteld, betekent alleen niet dat alleen via het formulier een verzoek kan worden ingediend. Van een voorschrijven van een formulier voor Wob-verzoeken kan geen sprake zijn, omdat het niet strookt met het uitgangspunt van de Wob. De Wob is ervoor bedoeld een laagdrempelige voorziening te bieden voor het verstrekken van informatie en het Wob-verzoek is daarom vormvrij. Het formulier kan wel bij wijze van service worden geïntroduceerd.

Mede naar aanleiding van de consultaties vragen de leden van de PvdA-fractie in hoeverre de dwangsomregeling voor de Wob tot nu toe wel heeft gewerkt zoals beoogd, namelijk het afdwingen van tijdige beschikkingen over Wob-verzoeken.

In hoeverre de dwangsomregeling specifiek voor de Wob in de praktijk heeft geleid tot het afdwingen van tijdige besluiten kan niet op basis van onderzoeksgegevens worden weergegeven. Wel kan in zijn algemeenheid het volgende over de effecten van de dwangsomregeling worden gezegd. Een van de bevindingen van het onderzoeksrapport «Monitor Wet dwangsom»[15] is dat veel gemeenten voor de invoering van de Wet dwangsom al bezig waren met het verbeteren van dienstverlening aan de burgers. De invoering van de Wet dwangsom wordt in deze gemeenten vooral gezien als (extra) stimulans voor het voortzetten van deze inspanningen. Ook in het rapport «Evaluatie van een drietal versnellingsinstrumenten uit de Awb»[16] wordt geconcludeerd dat het bestaan van (onder andere) de Wet dwangsom vooral bijdraagt aan de bewustwording

[15] BMC-onderzoek, 2010, Kamerstukken II 2012/13, 29 934, nr. 29.
[16] Universiteit Utrecht/Twijnstra Gudde, 2013, p. 41 (bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 33 750 VI, nr. 100).

binnen de overheid van het belang van tijdige besluitvorming. Dit vormt dan ook aanleiding om de Wet dwangsom niet volledig af te schaffen, maar alleen het misbruik gericht op het innen van dwangsommen bij de Wob aan te pakken.

Deze leden vragen of de regering kan aangeven, nu de dwangsom voor Wob-verzoeken beperkt wordt, over welke mogelijkheden een verzoeker nog wel beschikt om tijdige beslissingen van het bestuursorgaan af te dwingen. In dat kader vragen deze leden in hoeverre het direct beroep in geval van niet tijdig beslissen bijvoorbeeld een middel is om tijdig beslissen in Wob-zaken af te dwingen en in hoeverre dit als alternatief kan dienen voor de dwangsom, mede in het licht van de laagdrempeligheid van die dwangsom.

In antwoorden op vergelijkbare vragen van de leden van de VVD-, SP- en GroenLinks-fractie heb ik reeds aangegeven dat de regering van oordeel is dat de dwangsomregeling afdoende wordt gecompenseerd door de regeling inzake rechtstreeks beroep bij niet tijdig beslissen.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering kan aangeven in hoeverre bestuursorganen nu al mogen voorschrijven dat tot hen gerichte Wob-verzoeken via een modelformulier moeten worden gedaan. Zijn er – zo vragen deze leden – bestuursorganen die een Wob-verzoek dat niet via een voorgeschreven modelformulier is gedaan naast zich neer leggen of niet als Wob-verzoek behandelen? Zo ja, kunnen bestuursorganen daarmee voorkomen dat dwangsommen verschuldigd worden? Bestaat er jurisprudentie op dit punt en zo ja, welke is dat?

Zoals hiervoor in antwoord op vragen van de VVD-fractie reeds is gezegd, sluit het voorschrijven van een modelformulier niet aan bij het uitgangspunt dat een Wob-verzoek vormvrij is. Het kan dan ook niet zo zijn dat een bestuursorgaan een Wob-verzoek dat niet via een voorgeschreven modelformulier is gedaan, naast zich neerlegt.
Er is geen informatie voorhanden of jurisprudentie bekend over Wob-verzoeken die zijn ingediend via een modelformulier.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de besluitvorming bij bestuursorganen, vooral gemeenten, niet toch nog sneller zou kunnen en of de regering zijn visie hierover kan geven.

Zoals reeds uit artikel 6, eerste lid, van de Wob voortvloeit, dient een bestuursorgaan zo snel mogelijk op een Wob-verzoek te beslissen. In de praktijk kan ook snel besloten worden als het gaat om informatie die snel en eenvoudig te verstrekken is of op zichzelf al actief openbaar zou kunnen worden gemaakt. Echter in die gevallen waarin een toets op de uitzonderingsgronden nodig is, moet ook in het oog gehouden worden dat de Wob zo is ingericht dat vaak zelfs tot op zinsniveau afgewogen moet worden of de gevraagde informatie openbaar gemaakt kan worden. Die afweging moet zorgvuldig geschieden omdat daarbij naast het belang van openbaarheid diverse gerechtvaardigde belangen, van burgers, bedrijven en overheid, in het geding zijn.
Zoals is aangegeven in de brief van 15 januari 2014[17] moet in de ogen van het kabinet de verdere verbetering van tijdigheid van de besluitvorming vooral worden gezocht in organisatorische verbeteringen en een informele aanpak van dreigende termijnoverschrijding door tijdig met de betrokken burger of het betrokken bedrijf in contact te treden. Deze informele aanpak staat ook centraal staat in het project «Prettig contact met de overheid», dat beoogt bestuursorganen te stimuleren om door

[17] Kamerstukken II 2013/14, 33 750 VI, nr. 100.

middel van persoonlijk contact onnodige juridisering tegen te gaan. Voor de informele aanpak van Wob-verzoeken is een stappenplan ontwikkeld. Ervaringen daarover worden gedeeld via de website www.open-overheid.nl. Verder kan het eerder genoemde Leer- en Expertisepunt Open overheid een bijdrage leveren aan een cultuurverandering binnen de overheid door aan overheidsorganisaties instrumenten te bieden die behulpzaam zijn bij het opener maken van de eigen organisatie.

Deze leden vragen of snellere besluitvorming een onderwerp van gesprek is tussen regering en bijvoorbeeld de Vereniging Nederlandse Gemeenten, zo ja, wat de uitkomst daarvan is en zo nee, of de regering bereid is dit onderwerp daar te agenderen.

De regering zal in gesprekken met de koepelorganisaties de snelheid van besluitvorming agenderen. Informeel is op ambtelijk niveau hierover reeds verschillende keren gesproken.

De leden van de SP-fractie vragen de regering in te gaan op de vrees van de NVJ dat een Wob-verzoeker tijdens een verplicht overleg tussen bestuursorgaan en verzoeker gedwongen zal zijn zijn motieven kenbaar te maken en helder te maken hoe dit probleem is te ondervangen. Hoe kan een journalist die een serieus onderzoeksbelang heeft zijn motieven tijdens een dergelijk overleg voor zich houden zonder geïdentificeerd te worden als een misbruiker, zo vragen deze leden.

In het overleg is het primair aan het bestuursorgaan om (draagkrachtig) te motiveren dat het niet binnen de wettelijke termijn van (2x) vier weken kan beslissen. Zoals in het antwoord op eerdere vragen van de leden van dezelfde fractie al is aangegeven, kunnen in dat overleg afspraken worden gemaakt over prioritering en fasering bij de behandeling van het verzoek. Daarbij kan de journalist/verzoeker desgewenst aangeven over welke informatie hij bij voorrang zou willen beschikken en kan het bestuursorgaan uit eigen beweging of op verzoek uitleggen over welke informatie betrekkelijk snel kan worden beslist en welke een langere beoordelingstijd vergt. Indien de journalist zelf geen prioritering wil aanbrengen of niet ingaat op een voorstel daartoe, bijvoorbeeld omdat hij vreest daarmee zijn onderzoeksbelang te schaden, is wel de consequentie dat de kans aanwezig is dat hij langer moet wachten op de voor hem relevante informatie. Van het bestuursorgaan kan niet het onmogelijke worden verwacht. Het enkele feit dat de journalist in het overleg over het opschorten van de beslistermijn zijn motieven niet kenbaar maakt, kan echter nooit tot de conclusie leiden dat de journalist als misbruiker is te beschouwen.

De leden van de CDA-fractie vragen hoeveel voorlichters de ministeries, gemeenten en diensten van de overheid (exclusief onderwijs en zorg) in dienst hebben, hoeveel ambtenaren gemiddeld bezig zijn met Wob-verzoeken, hoeveel Wob-verzoeken uitlopen op een dwangsom en hoeveel vaste aanvragers er zijn van deze Wob-verzoeken.

Om het gevraagde inzicht in het aantal voorlichters te geven zou intensief onderzoek noodzakelijk zou zijn bij alle bestuursorganen op centraal en decentraal niveau. Gebruikelijk is dat er bij communicatieafdelingen van de bestuursorganen een voorlichter is die de contacten met de pers onderhoudt, ook over verzoeken om informatie.
In beginsel kan iedere ambtenaar te maken krijgen met de behandeling van een Wob-verzoek. Het is daarom niet te zeggen hoeveel ambtenaren zich bezighouden met Wob-verzoeken. Het hangt van de aard en omvang van het verzoek en de aard van de gevraagde informatie af hoeveel en welke ambtenaren hierbij betrokken zullen zijn. Bij omvangrijke(re)

Wob-verzoeken kunnen grotere aantallen ambtenaren betrokken zijn, al is het maar om de toetsing van de informatie zo voorspoedig mogelijk te laten verlopen.
Er is geen totaaloverzicht van het aantal Wob-verzoeken dat uitloopt op een dwangsom. De rapportages burgerbrieven van de departementen laten zien dat het bij de ministeries jaarlijks gaat om één tot enkele verbeurde dwangsommen per ministerie, met een enkele uitschieter. Uit de monitor Wet dwangsom en het rapport Evaluatie van een drietal versnellingsinstrumenten in de Awb kan slechts een bevestiging van dit beeld worden afgeleid voor de gehele overheid.
Ik wijs u er hierbij overigens op dat het aantal uitgekeerde dwangsommen op zichzelf niets zegt over de omvang van de problematiek van het misbruik. Organisaties moeten ook in gevallen van vermeend misbruik alles op alles zetten om de beslistermijn te halen. Dat dat, gelet op het beperkt aantal uitgekeerde dwangsommen, lukt, zegt eerder iets over de inzet van bestuursorganen dan over de omvang van de dwangsomproblematiek.

Over het aantal vaste aanvragers bestaan geen cijfers. Er zijn tal van repeat-players. Het past bijvoorbeeld bij de rol van de journalist dat hij vaker een verzoek om overheidsinformatie indient. Vanzelfsprekend betekent het feit dat hij vaker een Wob-verzoek indient niet dat de journalist als misbruiker is te beschouwen. En net zomin als een vaste verzoeker zonder meer op één lijn te stellen is met een misbruiker, is een misbruiker zonder meer een vaste verzoeker.

Deze leden vragen ook om de termijn van 18 weken die een bestuursorgaan er over zou kunnen doen om een besluit te nemen af te zetten tegen de beslistermijnen in anderen landen als Zweden, Noorwegen, de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk.

Ik ben allereerst van oordeel dat het niet juist is uit te gaan van een beslistermijn van 18 weken. De beslistermijn op grond van de Wob bedraagt 4 weken, met de mogelijkheid van verlenging met 4 weken. Voor overschrijding van die termijn kent Nederland in tegenstelling tot andere landen een systeem als het rechtstreeks beroep dat tot doel heeft de besluitvorming te bespoedigen.
Verder wijs ik er in dit verband op dat het Nederlandse openbaarheidsregime ruimhartiger is dan dat van de meeste andere landen. Nederland kent – in tegenstelling tot andere landen- een informatiesysteem. De verzoeker noemt de bestuurlijke aangelegenheid en het bestuursorganen moeten álles wat onder het verzoek valt opzoeken en aanleveren. Zoals ook al in antwoord op vragen van de leden van de D66-fractie over de beslistermijn is uiteengezet, kennen de meeste andere landen in de wereld kennen een documentenstelsel. Daar ligt de verantwoordelijkheid voor het zoeken bij de burger. Die kan in een register opzoeken welke documenten hij wil hebben. Meer dan dat krijgt de burger dan ook niet, het bestuursorgaan hoeft niet zelf verder te zoeken. Dat maakt aanleveren binnen een korte periode veel eenvoudiger. Daarnaast geldt, dat de toetsing van de informatie aan de uitzonderingsgronden en de motivering (tot op regel- en woordniveau) van de toepasselijke uitzonderingsgronden, het bestuurorgaan veel tijd kost.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de regering aankijkt tegen het voorstel van de Raad voor de rechtspraak om een standaardformulier te laten gebruiken of om mensen te vragen dat het onmiddellijk duidelijk moet zijn, bijvoorbeeld door vermelding in de aanhef of het onderwerp van de brief. Wat betreft het bezwaar van mogelijk gebrekkige digitale of fysieke beschikbaarheid van het formulier vragen deze leden of de regering dit nader kan uitwerken in verband met zijn visie digitale

overheid 2017. Ook ontvangen deze leden graag een toelichting van de regering op het praktische bezwaar, «dat de Wob moet worden toegepast door alle bestuursorganen in Nederland, wat het werken met een vast, door alle bestuursorganen te gebruiken formulier uitvoeringstechnisch complex maakt».

Op het gebruik van een standaardformulier voor het indienen van Wob-verzoeken ben ik reeds ingegaan in antwoorden op vergelijkbare vragen van de leden van de VVD, PvdA en SGP-fractie. Hetzelfde geldt voor de vragen over vermelding in de aanhef of in het onderwerp dat het een Wob-verzoek betreft, waarover de leden van de SGP-fractie ook vragen stelden. In de visiebrief digitale overheid 2017[18] is opgenomen dat burgers het recht krijgen om digitaal zaken te doen met de overheid. Van een verplichting is geen sprake. Een plicht om digitaal zaken te doen met de overheid zou waar het de Wob betreft strijden met het uitgangspunt dat een Wob-verzoek vormvrij is. Het zal dan ook mogelijk blijven dat een Wob-verzoek mondeling of schriftelijk wordt ingediend.
Het in de memorie van toelichting genoemde praktische bezwaar van uitvoeringstechnische complexiteit heeft vanzelfsprekend geen betrekking op een (als pdf-bestand) te downloaden formulier of een fysiek formulier. Het praktische bezwaar heeft specifiek betrekking op de situatie waarin een zogenaamd webformulier wordt voorgeschreven. Voor verschillende, met name kleinere bestuursorganen, kan dat – in het bijzonder ook uit kostenoogpunt – problematisch zijn.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering bereid is het advies van de Raad voor de Rechtspraak over te nemen.

De Raad voor de rechtspraak adviseert om te bezien of er in plaats van het afschaffen van de dwangsomregeling alternatieven zijn om misbruik te voorkomen. Zo kan bijvoorbeeld in de Wob worden opgenomen dat bij zeer omvangrijke Wob-verzoeken geen dwangsom wordt verbeurd door het bestuursorgaan, door deze laatste de bevoegdheid te geven om – na overleg met de verzoeker – voor een dergelijk verzoek een langere termijn te hanteren. Ook het voorschrijven van een formulier voor Wob-verzoeken kan voorkomen dat er verkapte Wob-verzoeken worden gedaan. Aan deze alternatieven kleven echter ook bezwaren. Zo wordt in het eerste alternatief de beoordeling over een passende beslistermijn geheel en uitsluitend in handen van het bestuursorgaan gelegd. Bij het tweede alternatief kan een voorgeschreven formulier de toegang tot informatie beperken als het niet of gebrekkig beschikbaar is en voorkomt het niet dat er nog steeds omvangrijke verzoeken worden gedaan met een ander doel dan het verkrijgen van informatie. Zie hierover ook mijn antwoord op vergelijkbare vragen van de leden van de VVD-, de PvdA- en de SGP-fractie. Om deze redenen is het advies van de Raad voor de rechtspraak niet overgenomen.

Verder vragen de leden van de CDA-fractie of de huidige praktijk, waarbij een geval in Dordrecht zeer vaak aangehaald wordt, al niet laat zien, dat de rechter daar zelfs op basis van het huidige recht een adequate maatregel heeft kunnen nemen.

De praktijk waar de vragenstellers op doelen betreft een geval van evident misbruik, waar de rechter paal en perk aan stelt. Het op innen van dwangsommen gerichte misbruik is echter lang niet altijd evident. Het spreekt voor zich dat niet lichtvaardig misbruik mag worden aangenomen, omdat dat de toegang tot informatie zou beperken. Zoals in de memorie van toelichting al is uiteengezet, is het vaak moeilijk aantoonbaar dat een

[18] Kamerstukken II 2012/13, 26 643, nr. 280.

Wob-verzoek niet gericht is op het verkrijgen van informatie, maar op het innen van dwangsommen. Dat betekent dat bestuursorganen in de praktijk nog steeds geconfronteerd worden en kunnen worden met grootschalig misbruik van de dwangsomregeling. Het onderhavige voorstel heeft juist ook betrekking op gevallen van misbruik die niet onmiddellijk als evident misbruik kunnen worden beschouwd, zoals sommige omvangrijke of verzoeken die door de wijze van indiening gemakkelijk leiden tot overschrijding van de beslistermijn.

De leden van de CDA-fractie onderschrijven het standpunt van de regering, dat het «in die gevallen waarin de wettelijke beslistermijn dreigt te worden overschreden, – ook nu al – op de weg van het bestuursorgaan [ligt] om tijdig met de verzoeker in overleg te treden om gezamenlijk een passende oplossing te vinden». Deze leden vragen of de regering in dit verband rekening houdt met een belangentegenstelling tussen bestuursorgaan en Wob-verzoeker.

De Wob schrijft voor dat zo spoedig mogelijk op een Wob-verzoek beslist moet worden. Als de beslistermijn overschreden dreigt te worden, is het aan het bestuursorgaan om inzichtelijk te maken dat het in redelijkheid niet mogelijk is om op kortere termijn dan door het bestuursorgaan gesteld, op het verzoek te beslissen. Niet ontkend kan worden dat bij de verzoeker een belang kan bestaan bij afhandeling van het verzoek binnen de beslistermijn. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn als de verzoeker journalist is. Het is nu al praktijk dat bestuursorgaan en verzoeker op basis van overeenstemming afspraken maken over de wijze van behandeling van het verzoek, waaronder prioritering, en de termijn waarbinnen dat gebeurt inclusief opschorting van de beslistermijn. Als de verzoeker om hem moverende redenen daaraan niet kan meewerken, kan hij zich echter niet beroepen op een overschrijding van de beslistermijn die – gezien de omvang/ complexiteit – van het verzoek in redelijkheid niet kan worden verwezenlijkt. Zie ook antwoorden op vergelijkbare vragen van de leden van de PvdA-fractie, SP-fractie en de SGP-fractie.

Deze leden vragen hoe de regering het bezwaar beoordeelt van de Nederlandse Vereniging van Journalisten (NVJ), «dat het overleg tussen bestuursorgaan en Wob-verzoeker het gevaar in zich bergt dat de Wob-verzoeker informeel zijn belang kenbaar moet maken».

De regering is van oordeel dat er geen enkele verplichting is dat een journalist zijn belang in het overleg kenbaar maakt. In de Nota naar aanleiding van het eindverslag bij de Wob is reeds opgemerkt dat het belang van de verzoeker bij de informatie er bij de inhoudelijke beoordeling van een verzoek om informatie niet toe doet.[19] Dat is ook de lijn van de jurisprudentie. Wel kan het belang van de verzoeker onder omstandigheden ten gunste van de verzoeker werken. Het maakt het mogelijk dat partijen ten behoeve van de verzoeker een prioritering kunnen aanbrengen in de gevraagde informatie. Het is en blijft echter aan de verzoeker of hij daaraan mee wil werken of niet. Zie verder het antwoord op vergelijkbare vragen van leden van de SP-fractie.

De leden van de CDA-fractie vragen om een toelichting op en oorzaak van het feit dat een aantal via internet-consultatie verkregen reacties geen betrekking had op het voorgelegde conceptwetsvoorstel.

Via internetconsultatie kan iedereen op de daarin opengestelde concepten van wetgeving reageren. Soms komt het voor dat een wetsvoorstel aanleiding geeft tot het maken van opmerkingen *naar aanleiding van* het

---

[19] Kamerstukken II 1988/89, 19 859, nr. 9, p. 13–14.

voorstel, maar niet zozeer *met betrekking tot* het voorstel. Bij de consultatie van het onderhavige wetsvoorstel waren 9 van dergelijke reacties. Zo beschreef iemand een praktijkgeval over niet tijdige besluitvorming bij een vergunningaanvraag bij het opstarten van een eigen bedrijf (dus geen Wob-verzoek) en stelt voor die situaties voor dat een alternatief voor de dwangsom zou kunnen zijn om de vergunning automatisch toe te kennen na het verstrijken van een redelijke termijn. Een ander dacht dat met onderhavig voorstel de Wet dwangsom volledig werd afgeschaft en legt daarbij een link met de decentralisaties van de jeugdzorg en langdurige zorg voor gehandicapten en ouderen. Eén persoon beperkte zich tot beantwoording van de vraag «Heeft u opmerkingen bij de voorstellen tot aanpassing van de Wob zoals deze op dit moment zijn opgenomen in het voorstel» met de opmerking «Zeker».

Ten slotte vragen de leden van de CDA-fractie, waar de regering zich op baseert wanneer zij schrijft dat er misbruik is «dat is gericht op het frustreren van het bestuursorgaan of dat voortkomt uit een obsessief streven naar openbaarheid» en hoe zij dit misbruik wil tegengaan.

In diverse rapporten is aandacht besteed aan de verschillende vormen van oneigenlijk gebruik of misbruik van verzoeken om openbaarheid, zoals in het onderzoeksrapport «Vexatious requests: anti-misbruikregelingen van openbaarsheidswetgeving»[20] en het rapport «Omvangrijke en oneigenlijke Wob-verzoeken» van Research voor Beleid uit 2010.[21] In de brief aan de Kamer van 31 mei 2011[22] is op basis van deze rapporten aandacht besteed aan oneigenlijk gebruik van de Wob. Naast verzoeken gericht op het verdienen van geld aan de Wob door middel van inning van proceskosten of inning van een dwangsom bij niet tijdig beslissen, worden onderscheiden verzoeken gericht op het frustreren en/of vertragen van een bestuursorgaan en verzoeken die voortkomen uit een obsessief streven naar openbaarmaking (dit zijn verzoeken van personen die, veelal als gevolg van beslissingen of handelingen van de overheid die hen betreffen, in een verstoorde verhouding met de overheid zijn terechtgekomen en langdurig doorgaan met het indienen van soortgelijke zeer gedetailleerde Wob-verzoeken).
Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, acht de regering een algemene anti-misbruikbepaling, die ook op de twee laatstgenoemde vormen van misbruik ziet, niet aangewezen. In antwoord op vergelijkbare vragen hierover van de leden van de SGP-fractie eerder in deze nota ben ik daar nog eens op ingegaan.

Deze leden vragen eveneens hoe de regering denkt bestuursorganen die traineren en niet bereid zijn op zichzelf openbare informatie openbaar te maken op het juiste pad te krijgen.

De regeling inzake rechtstreeks beroep bij niet tijdig besluiten is een financiële prikkel om bestuursorganen te stimuleren verzoeken in het kader van de Wob tijdig af te handelen. Als het beroep gegrond wordt verklaard – wat over het algemeen het geval zal zijn als een bestuursorgaan te laat beslist zonder dat dit aan de Wob-verzoeker te wijten is – dan moet het griffierecht worden vergoed (artikel 8:74, eerste lid, van de Awb) en kan het bestuursorgaan in de proceskosten van de Wob-verzoeker worden veroordeeld (artikel 8:75, eerste lid, van de Awb), hetgeen volgens de jurisprudentie de hoofdregel is. De rechter verbindt aan zijn uitspraak een nadere dwangsom voor elke dag dat het bestuurorgaan in gebreke blijft de uitspraak na te leven (artikel 8:55d, tweede lid,

[20] Kamerstukken II 2008/09, 31 751, nr. 9.
[21] bijlage bij Kamerstukken II 2010/11, 32 802, nr. 1.
[22] Kamerstukken II 2010/11, 32 802, nr. 1.

van de Awb). Dit betreft een dwangsom voor de gevallen dat na de in de uitspraak opgenomen termijn van twee weken nog geen besluit is genomen. De hoogte van deze dwangsom is in de wet niet bepaald. Dit staat derhalve ter vrije keuze van de rechter. Ook is in de wet niet bepaald dat voor de op te leggen dwangsom een maximum moet worden bepaald. Naast deze bestaande juridische middelen om bestuursorganen ertoe aan te zetten informatie tijdig openbaar te maken, zet dit kabinet in op het bewerkstelligen van een cultuuromslag binnen overheidsorganisaties via tal van initiatieven zoals het Leer- en Expertisepunt Open overheid en kennisdeling via de website www.open-overheid.nl. In antwoord op vragen van de leden van de D66- fractie heb ik het regeringsbeleid al nader uiteengezet.

De leden van de D66-fractie vragen in het bijzonder aandacht voor de positie van journalisten. De automatische dwangsom was, zo begrijpen deze leden, een voor journalistieke organisaties zeer gewaardeerd en noodzakelijk geacht pressiemiddel. Daarbij kan de Wob voor zover het de pers betreft niet los gezien worden van het recht op nieuwsgaring zoals erkend onder het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Zij verkrijgen daarom graag op dit punt een uitgebreide reactie van de regering.

In antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie over alternatieven die aanzetten tot tijdig beslissen, heb ik al uiteengezet dat in artikel 6, eerste lid, van de Wob het uitgangspunt is verankerd dat steeds zo spoedig mogelijk op een Wob-verzoek moet worden beslist.
Uit het oogpunt van goed bestuur en kwaliteit van dienstverlening is dat ook van groot belang.
In oktober 2009 is de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen in werking getreden. Eén van de middelen die toen zijn ingevoerd om de besluitvorming te versnellen komt nu in het kader van de Wob te vervallen. De regering is van oordeel dat het wegvallen van de dwangsomregeling in het kader van de Wob afdoende wordt gecompenseerd door een ander instrument om de besluitvorming te versnellen, namelijk de regeling van het rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter bij niet tijdig beslissen, neergelegd in afdeling 8.2.4a van de Awb. Juist in geval van een dralend of weigerachtig bestuur zal een door de rechter op te leggen, in beginsel niet gemaximeerde dwangsom meer druk kunnen leggen op snelle besluitvorming dan een op grond van de dwangsomregeling te verbeuren dwangsom die in een periode van 6 weken kan oplopen tot maximaal 1.260 euro.
Verder heb ik in antwoord op vragen van de leden van de SP-fractie al uiteengezet dat er geen vrees hoeft te zijn dat de journalist zijn motieven kenbaar zou moeten maken in het overleg dat geïndiceerd is als de beslistermijn overschreden dreigt te worden. Ten slotte ben ik van oordeel dat het vrijwel ondenkbaar is dat van een verzoek van een journalist gezegd zou kunnen worden dat dat niet gericht zou zijn op het verkrijgen van informatie. Ik zie dan ook niet dat het onderhavige voorstel op enigerlei wijze de toegang tot informatie of de vrijheid van nieuwsgaring zou beperken.

De leden van de D66-fractie vragen zich af in hoeverre overwogen is om de kosten die aan rechtstreeks beroep verbonden zijn uit te stellen, totdat van misbruik sprake is gebleken of tevoren compensatie te bieden. Tenzij er een praktijk ontstaat waarbij de rechter standaard een volledige vergoeding toewijst, blijft daar namelijk een kostenplaatje bestaan. Zijn er opties overwogen welwillende Wob-verzoekers daarin tegemoet te komen, zo vragen deze leden, bijvoorbeeld door griffierechten pas na de gerechtelijke uitspraak te heffen.

Als een burger rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter wil instellen wegens niet tijdig beslissen, dient hij griffierecht te betalen. In een procedure bij de bestuursrechter geldt geen verplichte rechtsbijstand. Personen die aan de daarvoor in en krachtens de Wet op de rechtsbijstand neergelegde criteria voldoen, kunnen ook in bestuursrechtelijke zaken een beroep doen op gesubsidieerde rechtsbijstand.
Betaald griffierecht en gemaakte proceskosten komen achteraf voor vergoeding in aanmerking. Bij een goedwillende burger mag men ervan uitgaan dat de overschrijding van de beslistermijn niet veroorzaakt is door handelen of nalaten van de burger en dat het beroep bij de bestuursrechter gegrond verklaard wordt. Het griffierecht wordt in dat geval achteraf vergoed; dit volgt dwingend uit artikel 8:74, eerste lid, van de Awb. Verder kan het bestuursorgaan veroordeeld worden in de proceskosten van de burger (artikel 8:75 van de Awb), hetgeen zoals gezegd op grond van de jurisprudentie de hoofdregel is. Op deze manier worden goedwillende burgers en ook organisaties die een verhoogd griffierecht verschuldigd zijn, zoals bijvoorbeeld een vereniging van journalisten, volledig gecompenseerd.
Er is daarom niet overwogen om (betaling van) kosten uit te stellen of tevoren compensatie te bieden. Het pas achteraf heffen van griffierecht zou bovendien een fundamentele inbreuk zijn op het uitgangspunt dat elke indiener van een beroepschrift griffierecht is verschuldigd. Met het griffierecht is bedoeld een zekere drempel op te werpen tegen het instellen van beroep. Dit draagt bij aan een zorgvuldiger afweging van het belang en de zin van het instellen van een procedure tegenover de aan het verkrijgen van een rechterlijke uitspraak verbonden inspanningen en kosten. In andere zaken wordt ook geen griffierecht achteraf geheven. Voor een aantal geschillen zoals over sociale uitkeringen, studiefinanciering en huurtoeslag geldt een verlaagd tarief, maar ook dat moet altijd vooraf betaald worden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen om recente cijfers over de omvang van het Wob-misbruik, zodat beter kan worden afgewogen of het huidige voorstel proportioneel is.

Concrete cijfers over het aantal gevallen van het Wob-misbruik bestaan niet. In de memorie van toelichting bij het onderhavige voorstel en eerder in deze nota is reeds uiteengezet dat het vaak moeilijk aantoonbaar is dat een verzoek een ander doel heeft dan het verkrijgen van informatie. De verzoeker hoeft immers geen belang te stellen, en verzoekers die een ander motief hebben dan het verkrijgen van informatie, zullen dat motief juist niet (snel) kenbaar maken.
In het rapport «Evaluatie van een drietal versnellingsinstrumenten uit de Awb» is onderbouwd dat het op innen van dwangsommen gerichte misbruik van de Wob bij een aantal bestuursorganen op grote schaal voorkomt en dat dit misbruik een zodanige omvang heeft aangenomen dat het grote kosten veroorzaakt. Dat betreft vooral kosten van de overheid voor de afhandeling van grote aantallen Wob-verzoeken. En in de gevallen waarin het niet lukt alle verzoeken tijdig af te handelen komen daar de kosten van de te betalen dwangsommen bij. Dat beeld is – zo blijkt uit het rapport – in de ten behoeve van het rapport gehouden enquête, interviews en een expertpanel bevestigd. In het SEO-rapport «Kosten en baten voor de overheid van wijzigingen van de Wet openbaarheid van bestuur» is, zo gaf ik eerder al aan in antwoord op vragen van de leden van de D66-fractie, geconcludeerd dat de omvang van het misbruik de overheid jaarlijks tussen de 8 en 14 miljoen euro kost.

Deze leden vragen voorts of er niet een specifieker profiel is te krijgen van het Wob-misbruik, waardoor de werking van het wetsvoorstel niet een beperking betekent voor alle verzoekers.

Het is niet mogelijk een specifieker profiel op te stellen van Wob-misbruik. Juist het feit dat een Wob-verzoeker geen belang hoeft te stellen, en, mocht hij een ander motief hebben dan het verkrijgen van informatie, dat motief juist niet (snel) kenbaar zal maken, maakt dat er geen duidelijker profiel is op te stellen. Het blijkt bovendien steeds weer dat misbruikers vindingrijk zijn om andere wegen te vinden om op innen van dwangsommen gerichte verzoeken in te dienen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen verder waarom de door de geconsulteerde instellingen aangedragen alternatieven niet grondiger worden gewogen, bijvoorbeeld de suggestie van een Wob-formulier.

De alternatieven voor het huidige voorstel zijn grondig gewogen. Hiervoor is in antwoord op vragen van de leden van de VVD-, PvdA-, CDA en SGP-fractie nog eens uiteengezet waarom de suggestie van het Wob-formulier geen volwaardig alternatief kan zijn voor het onderhavige voorstel.

Deze leden vragen bovendien of dergelijke alternatieven wel voor de langere termijn in beeld zijn en hoe wordt onderzocht of dit op een later moment mogelijk gemaakt kan worden.

In de internetconsultatie zijn diverse alternatieven voor het onderhavige voorstel naar voren gebracht. Het gaat dan om het volledig afschaffen van de Wet dwangsom, een alternatieve aanwending van de dwangsom, een standaardformulier voor het indienen van Wob-verzoeken, de mogelijkheid van eenzijdige verlenging van de beslistermijn door het bestuursorgaan na overleg met de verzoeker, en maatregelen als het tijdelijk uitsluiten van misbruikers van het recht dat de Wob geeft, een algemene weigeringsgrond voor oneigenlijke Wob-verzoeken en ten slotte meer actieve openbaarheid. Ik zie niet dat de bezwaren tegen deze voorgestelde alternatieven op termijn zullen vervallen. Wel acht ik het mogelijk dat bestuursorganen een formulier aanbieden voor het indienen van Wob-verzoeken. Dat formulier kan, zoals ik eerder uiteen heb gezet in antwoord op vragen van de CDA-fractie slechts één van de mogelijkheden zijn om een Wob-verzoek in te dienen. Ik acht het onwenselijk om te tornen aan het uitgangspunt van de Wob dat het indienen van een verzoek vormvrij is.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe is onderbouwd dat de gang naar de bestuursrechter niet een te hoge (financiële) drempel vormt voor verzoekers. Daarbij wijzen zij specifiek naar de reacties in de consultatie door de verschillende belangenbehartigende verenigingen in de journalistiek.

In antwoord op vergelijkbare vragen van de leden van de SP-fractie en de leden van de D66-fractie met betrekking tot welwillende Wob-verzoekers heb ik reeds aangegeven dat de gang naar de bestuursrechter naar mijn mening niet een te hoge (financiële) drempel vormt voor verzoekers.

II ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, artikel 15a, derde lid

De leden van de SGP-fractie vragen waarom vergoeding van proceskosten alleen buiten toepassing kan blijven bij onvoldoende medewerking, als er sprake is van een omvangrijk verzoek.

Als partijen overleggen over verlenging van de beslistermijn kan sprake zijn van onvoldoende medewerking van de verzoeker. In dat geval is het redelijk dat eventuele proceskosten in het door de verzoeker ingestelde beroep bij de rechter niet voor vergoeding (door het bestuursorgaan) in aanmerking komen. Het is echter niet uit te sluiten dat overleg niet tot overeenstemming leidt door de (onredelijke) opstelling van het bestuursorgaan. De regering ziet geen reden om te bepalen dat de proceskosten in die situatie niet voor vergoeding in aanmerking komen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk